

Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2015: Europäisches Verfassungsrecht

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2015: Europäisches Verfassungsrecht, NVwZ 2016, S. 655-664. Es ist möglich, dass die in der NVwZ publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Der vorliegende Beitrag gibt – im Anschluss an den vorherigen Bericht (NVwZ 2015, 704) – einen Überblick über wichtige grundsätzliche Urteile des *EuGH* aus dem Jahr 2015 und damit auch über die Rechtsentwicklung in der EU. Thematisch erfolgt eine Beschränkung auf Aspekte des „Europäischen Verfassungsrechts“. Der Akzent liegt auf der Zusammenfassung der neueren Entwicklungen und ggf. einer kurzen Kommentierung.

I. Rechtsetzung

Grundsätzlich steht der Kommission im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ein Initiativmonopol zu. In der Rs. C-409/13¹ ging es – in Bezug auf einen umstrittenen Kommissionsvorschlag für eine Verordnung über Makrofinanzhilfen an Drittstaaten – darum, ob der Kommission auch ein allgemeines Recht zukommt, bereits unterbreitete Gesetzgebungsvorschläge zurückzuziehen. Der *EuGH* (Große Kammer) bejahte diese Frage im Zuge einer vom Rat angestregten Nichtigkeitsklage gegen den entsprechenden Beschluss der Kommission, dies im Wesentlichen mit dem Hinweis darauf, dass das vertraglich verankerte Initiativrecht (vgl. Art. 17 II EUV, Art. 289 AEUV) auch ein Recht auf Änderung und Rücknahme des Vorschlags (bis zum Beschluss des Rates) beinhalte. Allerdings stehe der Kommission auf der anderen Seite im Gesetzgebungsverfahren kein Vetorecht zu. Daher müsse die Kommission bei einer Rücknahme eines Gesetzgebungsvorschlags darlegen, dass eine von Parlament und Rat beabsichtigte Änderung den Vorschlag in einer Weise verfälschte, die der Verwirklichung der mit ihm verfolgten Ziele entgegenstünde und ihm daher die Daseinsberechtigung nähme. Somit ist eine solche Entscheidung zu begründen, und diese Begründung unterliege der gerichtlichen Kontrolle. Weiter ergebe sich aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 13 II EUV) eine Verpflichtung der Kommission, Parlament und Rat ihre Bedenken im Vorfeld zur Kenntnis zu bringen und ihrerseits den Anliegen dieser beiden Organe gebührend Rechnung zu tragen bzw. sich um eine Einigung zu bemühen. Im konkreten Fall bejahte der *Gerichtshof* aufgrund einer eingehenden Auseinandersetzung mit dem Ziel des Rechtsakts sowie den von Parlament und Rat ins Auge gefassten Modifikationen

* Die Autorin ist Professorin und Direktorin am Institut für Europarecht der Universität Freiburg i.Ue. Herrn Rechtsassessor *Robert Mosters* sei herzlich für die kritische Durchsicht des Manuskripts gedankt.

¹ *EuGH*, Urt. v. 14.4.2015, Rs. C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 – Rat/Kommission.

das Vorliegen dieser Voraussetzungen, so dass die Rücknahme des Vorschlags als rechtmäßig erachtet wurde.

Das überzeugende Urteil des *Gerichtshofs* gewährleistet insbesondere, dass Sinn und Zweck des Initiativmonopols der Kommission gewahrt bleiben, ohne dass der Kommission auf der anderen Seite eine Art Vetorecht im (anschließenden) Verfahren zukommt. Wenig hilfreich ist aber (auch in diesem Urteil) der Rückgriff auf den „Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts“: Der *Gerichtshof* leitet ihn aus Art. 13 II EUV ab: Alle Unionsorgane sollten (nur) diejenigen Befugnisse ausüben, die ihnen in den Verträgen zugewiesen sind, dies unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe. Dies ergibt sich aber bereits aus Art. 13 II EUV und weiteren vertraglichen Bestimmungen, so dass sich eine eigene Begrifflichkeit an sich erübrigt, der Begriff lediglich beschreibender Natur ist und insoweit gerade keinen eigenen Grundsatz darstellt. Ein solcher wäre auch schwierig zu begründen, da er sich nicht aus den Verträgen ergibt, welche die Befugnisse der Organe gerade umreißen. Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass das Rücknahmerecht der Kommission nicht auf die im vorliegenden Urteil relevante Konstellation beschränkt ist; vielmehr muss es auch dann zum Zuge kommen, wenn andere objektive Umstände (z.B. ein exzessiver Zeitablauf, eine Änderung der Umstände oder ein absehbares Scheitern des Gesetzgebungsverfahrens) vorliegen.²

Das Bestehen eines denkbar weiten Gestaltungsspielraums des Unionsgesetzgebers bei der Frage nach der Vereinbarkeit eines Sekundärrechtsakts mit den Vorgaben des Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsgrundsatzes sowie die eher niedrigen Anforderungen an die Begründungspflicht bestätigte der *Gerichtshof* in der Rs. C-508/13³. Hervorzuheben sind die Ausführungen des *Gerichtshofs* zum Subsidiaritätsprinzip: Die Voraussetzung der besseren Zielerreichung auf Unionsebene sei bereits dann erfüllt, wenn das Ziel eines Rechtsakts auch darin bestehe, gleichwertige Mindestanforderungen in allen Mitgliedstaaten zu formulieren, und im Falle des Fehlens unionsrechtlicher Regelungen hier Divergenzen bestünden. Da im Fall nicht bestehender unionsrechtlicher Regeln praktisch immer Divergenzen zwischen den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zu verzeichnen sind, wird diese Voraussetzung grundsätzlich zu bejahen sein. Damit zeigt sich einmal mehr, dass der Nachweis eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis allenfalls in Ausnahmesituationen vorstellbar ist. Dieser Schluss wird durch die weiteren Erwägungen des *Gerichtshofs* bestätigt, wonach die Prüfung des Subsidiaritätsgrundsatzes nur für den Gesamtrechtsakt (nicht für jede einzelne Bestimmung) erfolgen müsse und die Situation in einzelnen Mitgliedstaaten unerheblich sei, sofern der Unionsgesetzgeber nachvollziehbar davon ausgehen durfte, dass dem Allgemeininteresse der Union mit einer Unionsmaßnahme besser gedient sei.

Nach den Urteilen in der Rs. C-427/12⁴ und in der Rs. C-65/13⁵ hatte sich der *Gerichtshof* in der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-88/14⁶ erneut mit der Unterscheidung zwischen delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV) zu befassen, eine Differenzierung, die wegen unterschiedlicher „Kontrollbefugnisse“

² S. in diesem Zusammenhang auch *EuG*, Urt. v. 30.9.2015, Rs. T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739 – JR (die Bürgerinitiative zur Aufhebung von Staatsschulden sei nicht registrierfähig, da die Union keine Kompetenz zum Tätigwerden in diesem Sinn habe).

³ *EuGH*, Urt. v. 18.6.2015, Rs. C-508/13, ECLI:EU:C:2015:403 – Estland/EP und Rat.

⁴ *EuGH*, Rs. C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170 – Kommission/EP und Rat; zu diesem Urteil *Epiney*, NVwZ 2015, 704 (710).

⁵ *EuGH*, Rs. C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289 – EP/Kommission.

⁶ *EuGH*, Urt. v. 16.7.2015, Rs. C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499 – Kommission/EP und Rat.

im Rahmen der sog. „Komitologie“ durchaus von Bedeutung ist. In Präzisierung dieser Urteile – in denen der *Gerichtshof* einerseits den Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers in diesem Zusammenhang hervorhebt, andererseits aber auch auf seine Grenzen hinweist und Abgrenzungskriterien definiert⁷ – weist der *EuGH* zunächst darauf hin, dass es für diese Abgrenzung nicht auf das Bestehen eines Ermessens (der Kommission) ankomme. Sodann legt er dar, dass der in der geänderten Visumsverordnung (VO 539/2001) vorgesehene Mechanismus zur Umsetzung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit bei der Visumsbefreiung – in dessen Rahmen die Kommission wieder eine Visumspflicht für Drittstaaten einführt, soweit diese eine Visumspflicht für Angehörige eines oder mehrerer Mitgliedstaaten vorsehen – zutreffenderweise für die zweite Phase (die es der Kommission erlaubt, die Befreiung von der Visumspflicht für alle Staatsangehörigen des betroffenen Staates auszusetzen) durch delegierte Rechtsakte der Kommission durchgeführt werde. Denn diese Aussetzung ändere den Grundrechtsakt, da dieser für die erfassten Staatsangehörigen gerade eine Visumsbefreiung vorsehe. Dass der Unionsgesetzgeber für die Aussetzung der Befreiung von der Visumspflicht (lediglich) für bestimmte Staatsangehörige einen Durchführungsrechtsakt (die erste Phase) vorgesehen habe, sei ohne Belang. Offen bleibt allerdings, warum hier kein delegierter Rechtsakt vorliegen soll, geht es doch auch bei der ersten Phase um eine (befristete) Modifikation des Inhalts der Grundverordnung, so dass auch hier die besseren Gründe dafür sprechen, einen delegierten Rechtsakt anzunehmen. Der *Gerichtshof* nimmt zu dieser Frage nicht Stellung, was wohl in erster Linie auf prozessualen Gründen beruhen dürfte (die fragliche Bestimmung war nicht Gegenstand der Nichtigkeitsklage).

Art. 19 VO 1052/2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur)⁸ sieht die Möglichkeit vor, dass Großbritannien und Irland – die auf der Grundlage des Schengen-Protokolls und des Beschlusses 2000/365 nicht am Schengen-Besitzstand über das Überschreiten der Außengrenzen teilnehmen – über den Abschluss von Übereinkünften mit den Schengen-Staaten an gewissen Teilen der in dieser Verordnung geregelten Bereiche beteiligt werden können. Allerdings darf damit kein Zugriff auf Informationen ermöglicht werden, die in dem von der Verordnung eingerichteten gemeinsamen Rahmen ausgetauscht worden sind, ohne dass die Mitgliedstaaten, die diese Information bereitgestellt haben, dies zuvor genehmigt haben. Daher lasse Art. 19 VO 1052/2013 – wie der *Gerichtshof* in der Rs. C-44/14⁹ (Große Kammer) feststellte – nur den Abschluss solcher Übereinkünfte zu, die eine begrenzte Form der Zusammenarbeit zwischen Irland oder Großbritannien und einem oder

⁷ Bei den delegierten Rechtsakten werde der Kommission die Befugnis übertragen, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsakts zu erlassen, wobei sich die Übertragung einer delegierten Befugnis in den rechtlichen Rahmen des Basisgesetzgebungsakts einfügen müsse. Bei Durchführungsbefugnissen gehe es um die Konstellation, dass es für die Durchführung eines Unionsrechtsakts einheitlicher Bedingungen bedarf, und der Inhalt des Gesetzgebungsakts werde präzisiert. Vgl. die Nachweise in Fn. 4, 5.

⁸ ABl. 2013 L 295, 11.

⁹ *EuGH*, Urt. v. 8.9.2015, Rs. C-44/14, ECLI:EU:C:2015:554 – Spanien/EP und Rat.

mehreren benachbarten Mitgliedstaaten beinhalten, wobei diese Übereinkünfte die beiden genannten Staaten keinesfalls einem anderen Mitgliedstaat in Bezug auf die Beteiligung am Eurosur-System gleichstellen könnten. Vor diesem Hintergrund stehe Art. 4, 5 Schengen-Protokoll einer solchen Bestimmung nicht entgegen, da eine nur begrenzte Form der Zusammenarbeit keine Beteiligung im Sinn des Art. 4 Schengen-Protokolls (der die Mitgliedstaaten zustimmen müssten) darstelle. Denn in dieser Bestimmung gehe es nur um eine „echte“ Teilnahme, die für Großbritannien und Irland in Bezug auf die erfassten Teile des Schengen-Besitzstands die gleichen Rechte und Pflichten wie für die (anderen) Mitgliedstaaten implizierten.

II. Insbesondere: Wahl und Reichweite von Rechtsgrundlagen

Die VO 1007/2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen¹⁰ ist insbesondere im Zusammenhang mit der Frage nach der Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen zu einiger Berühmtheit gelangt.¹¹ In der hier anzuzeigenden Rs. C-398/13 P¹² stand jedoch die Frage nach ihrer Gültigkeit, insbesondere die Reichweite der Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV (auf den die Verordnung gestützt ist), zur Debatte, dies im Zuge eines Rechtsmittels, mit dem die Kläger die Aufhebung des Urteils des *EuG* in der Rs. T-526/10¹³ (das aufgrund einer Klage gegen eine Durchführungsverordnung der Kommission zur besagten Verordnung erging) beantragten. Der *Gerichtshof* wies das Rechtsmittel zurück:

- Ausgehend von dem (bereits in der bisherigen Rechtsprechung etablierten)¹⁴ Grundsatz, dass die Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts anhand der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Erlasses (und nicht zum Zeitpunkt der Präsentation des Vorschlags durch die Kommission) zu beurteilen ist, sah der *Gerichtshof* Art. 114 AEUV (bzw. die Vorgängervorschrift) als ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung an. Denn Art. 114 AEUV könne im Fall des Bestehens von Unterschieden zwischen den nationalen Rechtsordnungen herangezogen werden, sofern diese geeignet sind, die Grundfreiheiten zu beeinträchtigen und sich damit auf das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken oder zu spürbaren Wettbewerbsverzerrungen führen können.¹⁵ Auch könne die Bestimmung herangezogen werden, um der Entstehung solcher

¹⁰ ABl. 2010 L 216, 1. Die Verordnung erlaubt das Inverkehrbringen von Robbenerzeugnissen in der Union grundsätzlich nur für den Fall, dass sie aus einer Jagd stammen, die von den Inuit-Gemeinschaften traditionsgemäß und zum Lebensunterhalt betrieben wird.

¹¹ Vgl. *EuGH*, Rs. C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625 – Inuit.

¹² *EuGH*, Urt. v. 3.9.2015, Rs. C-398/13 P, ECLI:EU:C:2015:535 – Inuit Tapiriit Kanatami/Kommission.

¹³ *EuG*, Rs. T-526/10, ECLI:EU:T:2013:215 – Inuit Tapiriit Kanatami/Kommission.

¹⁴ Z.B. *EuGH*, Rs. C-101/12, ECLI:EU:C:2013:661 – Schaible; *EuGH*, Rs. C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321 – Vodafone.

¹⁵ S. insoweit schon *EuGH*, Rs. C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18 – Vereinigtes Königreich/EP und Rat.

Hindernisse für den Handel in Folge einer heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorzubeugen, wobei das Entstehen solcher Hindernisse wahrscheinlich sein und die entsprechende Maßnahme ihre Vermeidung bezwecken müsse.¹⁶ Nicht notwendig sei es, dass der Handel mit den betreffenden Erzeugnissen eine verhältnismäßig wichtige Rolle spielt. In den Erwägungsgründen habe der Unionsgesetzgeber hinreichend dargetan, dass diese Voraussetzungen in Bezug auf den Handel mit Robbenerzeugnissen erfüllt seien; bei Rechtsakten mit allgemeiner Geltung genüge nämlich eine Darstellung der Gesamtlage, die zum Erlass der Maßnahme geführt habe, und die Bezeichnung der mit ihr angestrebten Ziele. Genaue Angaben zu Zahl und Identität der Mitgliedstaaten, deren nationale Regelungen zum Erlass des Rechtsakts führten, seien nicht notwendig.

Damit stellt der *Gerichtshof* eher niedrige Anforderungen an die Darlegung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 114 AEUV, was wohl auch mit den generell eher geringen Anforderungen an die Begründung von Rechtsakten zusammenhängt. In Anbetracht der doch sehr allgemeinen Formulierung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 114 AEUV sowie des dem Unionsgesetzgeber grundsätzlich eingeräumten Gestaltungsspielraums dürfte jedenfalls bei produktbezogenen Maßnahmen, aber auch darüber hinaus, die Feststellung des Nichtvorliegens der Voraussetzungen des Art. 114 AEUV die Ausnahme darstellen. Letztlich dürfte das Urteil damit zu einer Aufwertung und damit Ausweitung des Anwendungsbereichs des Art. 114 AEUV führen, was gerade durch die vorliegende Konstellation illustriert wird: In Frage stand hier nämlich eine produktbezogene Maßnahme, deren Zielsetzung im Wesentlichen im Tierschutz zu sehen ist und die letztlich den Handel mit den betreffenden Produkten einschränkt (was an sich in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Ziel der Verwirklichung des Binnenmarkts steht). Nicht zu verkennen ist damit auch, dass bei vornehmlich anderen Zielen als dem Binnenmarkt (insbesondere solche umweltpolitischer Natur) dienenden produktbezogenen Vorschriften die Frage nach der Abgrenzung der Rechtsgrundlagen durchaus relevant bleiben wird, zumal der *Gerichtshof* in anderem Zusammenhang bei umweltindizierten produktbezogenen Maßnahmen von einer Einschlägigkeit des Art. 192 AEUV (und gerade nicht des Art. 114 AEUV) ausging.¹⁷

- Auch Grundrechte seien durch die fragliche Verordnung nicht verletzt: Zunächst habe das *EuG* zurecht lediglich die Grundrechtecharta und nicht darüber hinaus noch die EMRK herangezogen, da die Garantien hier parallel ausgestaltet seien (Art. 52 III GRCh). Eine Verletzung der Eigentumsgarantie liege nicht vor, gehe es doch nur um die bloße Möglichkeit, Robbenerzeugnisse in der Union zu vermarkten, eine Rechtsposition, die

¹⁶ S. insoweit schon *EuGH*, Rs. C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321 – Vodafone.

¹⁷ Vgl. *EuGH*, Rs. C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518 – Kommission/EP und Rat (in Bezug auf die Abfallverbringungsrichtlinie, RL 1013/2006).

nicht durch das Eigentumsrecht geschützt sei (die unternehmerische Freiheit wurde aus prozessualen Gründen, die Beschwerdeführer hatten sich vor dem *EuG* nicht auf diese Freiheit berufen, nicht geprüft).

- Art. 19 der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker sei als solcher nicht rechtlich verbindlich, wobei der Unionsgesetzgeber in der Sache dieser Bestimmung Rechnung getragen habe.

In Bezug auf die Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Art. 43 II, III AEUV betonte der *EuGH* in den verb. Rs. C-124, 125/13¹⁸ (Große Kammer), Art. 43 II AEUV (der das Mitentscheidungsverfahren vorsieht) sei für alle Maßnahmen heranzuziehen, die eine politische Entscheidung voraussetzen, weil sie zur Verwirklichung der mit der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik der Union notwendig sind. Art. 43 III AEUV räume dem Rat die Kompetenz ein, auf den genannten Gebieten Durchführungsmaßnahmen zu erlassen (die jedoch nicht ohne Weiteres mit denjenigen gleichzusetzen seien, auf die Art. 291 II AEUV Bezug nimmt). Im konkreten Fall sei die angefochtene Verordnung – die spezifische Regeln zur jährlichen Gesamtfangmenge und zum Fischereiaufwand für Kabeljau enthält – zu Unrecht auf Art. 43 III AEUV gestützt worden, da sie nicht nur Fangquoten auf der Basis der Grundverordnung festlege und zuteile, sondern auf eine Anpassung des allgemeinen Verfahrens für die Festlegung der Gesamtfangmenge und der Fischereiaufwandsbeschränkungen gerichtet sei, um die Mängel zu beheben, die sich aus der Anwendung der früheren Regeln einer automatischen Reduktion ergaben und die Verwirklichung der Ziele des mehrjährigen Wiederauffüllungsplans für Kabeljau gefährdeten. Damit werde der rechtliche Rahmen für die Festlegung und Zuteilung der Fangmöglichkeiten definiert, womit eine politische Entscheidung einhergehe. Der *Gerichtshof* stellt somit für die Abgrenzung dieser Rechtsgrundlagen – wohl auch aufgrund ihres systematischen Zusammenhangs – nicht primär auf den Gegenstand bzw. den Inhalt des angefochtenen Rechtsakts, sondern auf den „Grundsatzcharakter“ ab. Auch wenn der *EuGH* diesen Ansatz (nur) auf Art. 43 II, III AEUV bezieht und auf die Unterschiede zu Art. 291 II AEUV hinweist, so drängt es sich doch auf, diesen Gedanken zumindest ergänzend auch für die Frage heranzuziehen, unter welchen Voraussetzungen von einer „Durchführung“ im Sinne des Art. 291 II AEUV auszugehen ist.

Nach Art. 349 AEUV kann der Rat spezifische Maßnahmen beschließen, die insbesondere darauf abzielen, die Bedingungen für die Anwendung der Verträge auf Gebiete in äußerster Randlage festzulegen. Wie der *Gerichtshof* in den von der Großen Kammer entschiedenen verb. Rs. C-132-136/14¹⁹ entschied, erlaube diese Bestimmung nicht nur ein Abweichen vom Primärrecht, sondern auch die Anpassung von Sekundärrechtsakten an die besondere Lage von Randgebieten, seien diese doch auf der Grundlage des Primärrechts erlassen worden; auch seien zahlreiche der in Art. 349 II AEUV genannten Bereiche durch Sekundärrecht geregelt, so dass

¹⁸ *EuGH*, Urt. v. 1.12.2015, verb. Rs. C-124/13, C-125/13, ECLI:EU:C:2015:790 – EP und Kommission/Rat.

¹⁹ *EuGH*, Urt. v. 15.12.2015, verb. Rs. C-132/14-C-136/14, ECLI:EU:C:2015:813 – EP und Kommission/Rat.

eine Beschränkung des Anwendungsbereichs der Vorschrift auf das Primärrecht ihre praktische Wirksamkeit beeinträchtigte. Im Übrigen umfasse der Begriff der spezifischen Maßnahmen auch die reine Aufschiebung der Anwendung unionsrechtlicher Vorschriften, lasse Art. 349 AEUV doch keine Einschränkung der erfassten Maßnahmen erkennen. Ausserdem liefe eine solche Einschränkung den mit Art. 349 AEUV verfolgten Zielen entgegen, da eine zeitliche Verschiebung mitunter die geeignetste Maßnahme darstellen könne, um die strukturelle soziale und wirtschaftliche Lage eines Gebiets in äußerster Randlage zu berücksichtigen. Bei der konkret in Frage stehenden Maßnahme – die Verschiebung der Anwendbarkeit gewisser Vorgaben des Fischereirechts für die Insel Mayotte im Indischen Ozean – sah der *Gerichtshof* die in Art. 349 AEUV formulierten Voraussetzungen als erfüllt an.²⁰

III. Grundrechtsschutz

In der Rs. C-650/13²¹ (Große Kammer) stellte der *Gerichtshof* fest, dass es grundsätzlich mit dem Unionsrecht (insbesondere mit Art. 39 II, 49 I S. 3 GRCh²²) vereinbar sei, wenn ein Mitgliedstaat einen Unionsbürger im Gefolge einer Verurteilung wegen eines schweren Verbrechens das (aktive) Wahlrecht zum EP auf Lebenszeit aberkennt. Im Ausgangsfall ging es um die rechtskräftige Verurteilung eines Unionsbürgers im Jahr 1988 wegen eines schweren Delikts, mit der der Verlust des Wahlrechts einherging. Diese Regelung wurde 1994 abgeschafft, was sich jedoch nicht rückwirkend auf das 1988 ergangene Urteil erstreckte. Der *Gerichtshof* bejahte zunächst seine Zuständigkeit: Zwar seien beim derzeitigen Stand des Unionsrechts die Mitgliedstaaten dafür zuständig zu entscheiden, welche Personen genau das Wahlrecht zum EP haben; allerdings haben sie hierbei die Vorgaben des Unionsrechts (im Wesentlichen den Direktwahlakt von 1976 sowie Art. 39 Abs. 2 GRCh) zu beachten, so dass es um die Durchführung von Unionsrecht im Sinne des Art. 51 I GRCh gehe. In Art. 39 II GRCh habe das aktive Wahlrecht der Unionsbürger zu Wahlen zum EP gemäß Art. 14 III EUV und Art. 1 III des Direktwahlakts Ausdruck gefunden, und eine Nebenstrafe wie die im Ausgangsverfahren streitige stelle eine Einschränkung dieses Rechts dar. Diese könne jedoch

²⁰ S. ansonsten noch *EuGH*, Urt. v. 12.11.2015, Rs. C-121/14, ECLI:EU:C:2015:749 – Großbritannien/EP und Rat (Begriff des „Vorhabens von gemeinsamem Interesse“ in Art. 171 AEUV und Reichweite des Art. 172 AEUV); *EuGH*, Urt. v. 16.4.2015, verb. Rs. C-317/13, C-679/13, ECLI:EU:C:2015:223 – EP/Rat, und *EuGH*, Urt. v. 16.4.2015, Rs. C-540/13, ECLI:EU:C:2015:224 – EP/Rat (Maßgeblichkeit der vertraglich vorgesehenen Entscheidungsverfahren auch für die Schaffung abgeleiteter Rechtsgrundlagen und den Erlass von Durchführungsmaßnahmen, da ansonsten die Grundsätze der Willensbildung der Unionsorgane modifiziert würden; primärrechtskonforme Auslegung; Nichtigerklärung im Gefolge fehlender Anhörung des EP); *EuGH*, Urt. v. 12.2.2015, Rs. C-48/14, ECLI:EU:C:2015:91 – EP/Rat (Abgrenzung von Art. 31 EAGV und Art. 192 AEUV; zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2016, 2 f.

²¹ *EuGH*, Urt. v. 6.10.2015, Rs. C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648 – Delvigne/Commune de Lasparre-Médoc.

²² Art. 39 II GRCh sieht vor, dass die Mitglieder des EP in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt werden. Nach Art. 49 I S. 3 GRCh ist in dem Fall, in dem nach der Begehung einer Straftat durch Gesetz eine mildere Strafe eingeführt wird, diese zu verhängen.

gerechtfertigt werden, wie sich aus Art. 52 I GRCh ergebe, und die Voraussetzungen dieser Bestimmung (gesetzliche Grundlage, Wahrung des Wesensgehalts des Rechts und Verhältnismäßigkeit) seien auch gewahrt. Insbesondere gehe es nur um den Ausschluss ganz bestimmter Personen unter ganz bestimmten Voraussetzungen, wobei die Art und Schwere der Straftat sowie die Dauer der Strafe zu berücksichtigen seien. Auch das „Rückwirkungsgebot“ der milderen Strafe des Art. 49 I S. 3 GRCh sei nicht verletzt, da es *in casu* um eine bereits rechtskräftige Entscheidung gehe und im Übrigen die neue Rechtslage das Stellen eines entsprechenden Antrags ermögliche. Das Urteil illustriert zum einen den weiterhin bestehenden Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten im Bereich des Wahlrechts zum Europäischen Parlament, zeigt zum anderen aber auch die große Bedeutung der unionsrechtlichen Anforderungen in diesem Bereich auf. Bemerkenswert sind sodann die Ausführungen des *EuGH* in Bezug auf Art. 51 I GRCh: Man wird aus ihnen nicht ableiten können, dass bereits die Verpflichtung zur Beachtung des Unionsrechts zur Anwendbarkeit der Grundrechtecharta führt, wäre diese ansonsten doch für das gesamte mitgliedstaatliche Recht heranzuziehen, da die Mitgliedstaaten allgemein das Unionsrecht zu beachten haben. Vielmehr zieht die Pflicht zur Beachtung unionsrechtlicher Vorgaben in Bereichen, die in die mitgliedstaatliche Zuständigkeit fallen, nur dann die Maßgeblichkeit der Grundrechtecharta nach sich, wenn sich die zu beachtenden Vorgaben gerade auf das entsprechende Gebiet beziehen.

Der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta und damit der Begriff der „Durchführung des Rechts der Union“ iSv Art. 51 GRCh war auch Gegenstand der Rs. C-117/14²³. Der *Gerichtshof* verneinte die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta in Bezug auf einen arbeitsrechtlichen Streit, in dem es im Wesentlichen um die Probezeit im Rahmen eines unbefristeten Arbeitsvertrags ging. Denn die RL 1999/70 über befristete Arbeitsverträge sei nicht anwendbar, und auch Art. 151 AEUV – der die Ziele der Union und der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik formuliert – enthalte keine spezifischen Verpflichtungen in Bezug auf Probezeiten in Arbeitsverträgen. Weiter genüge der Umstand, dass der Arbeitsvertrag durch Mittel aus den Strukturfonds finanziert werden kann, keinesfalls, um als Durchführung des Unionsrechts iSv Art. 51 GRCh zu gelten.

Das Urteil ist ein weiteres Beispiel dafür, dass trotz des – auf der Grundlage der Rechtsprechung – grundsätzlich sehr weiten Anwendungsbereichs der GRCh zahlreiche Bereiche existieren, in denen die Charta keine Anwendung findet. Weiter illustriert das Urteil auch, dass nicht bereits ein sehr loser Zusammenhang mit der Durchführung des Unionsrechts die Anwendbarkeit der GRCh nach sich zieht, besteht doch bei der Finanzierung gewisser Tätigkeiten durch die Strukturfonds sehr wohl ein Zusammenhang mit dem Unionsrecht und seinen Vorgaben, ohne dass dieser sich jedoch auf die konkrete Rechtsfrage beziehe. Allgemein wird man daher schließen können, dass bei materiell-rechtlichen Regelungen eine (direkte oder indirekte) Durchführung unionsrechtlicher Pflichten dargelegt werden muss.²⁴

²³ *EuGH*, Urt. v. 5.2.2015, Rs. C-117/14, ECLI:EU:C:2015:60 – Nistahuz Poclava.

²⁴ Ansonsten fällte der *Gerichtshof* noch einige Urteile zum Persönlichkeitsschutz: In *EuGH*, Rs. C-362/14, Urt. v. 6.10.2015, ECLI:EU:C:2015:650 – Schrems, erachtete der *EuGH* die Datenübermittlung in die USA nach den Grundsätzen des Safe Harbor für nicht mit der RL 95/46 in Einklang stehend, wobei er sich auch ausführlich zu den Kompetenzen der nationalen Kontrollstellen äußerte. S. darüber hinaus *EuGH*, Urt. v. 1.10.2015, Rs. 201/14, ECLI:EU:C:2015:638 – Bara (Datenübermittlungen zwischen Verwaltungsstellen); *EuGH*, Urt. v. 1.10.2015, Rs. C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639 – Weltimmo (Anwendungsbereich der RL 95/46 und Kompetenzen der nationalen Kontrollstelle); *EuGH*, Urt. v. 16.4.2015, verb. Rs. C-446/12 bis C-449/12, ECLI:EU:C:2015:238 – Willems (die Nutzung und Speicherung biometrischer Daten in der VO 2252/2004 über den biometrischen Pass für die Zwecke der Verordnung (Art. 4 III VO 2252/2004) sei mit Art. 7, 8 GRCh vereinbar, und die sonstige Bearbeitung dieser Daten sei nicht durch die Verordnung geregelt, so dass die GRCh nicht anwendbar sei. Zum Persönlichkeitsschutz im Rahmen der Untersuchung einer missbräuchlichen Praxis im Bereich der Mehrwertsteuer (Überwachung des Telekommunikationsverkehrs o.ä. und Verwendung der dadurch erlangten Beweise, wobei der *Gerichtshof*

IV. Verstärkte Zusammenarbeit: Rechtmäßigkeit der Durchführungsmaßnahmen im Bereich des Patentrechts

In den verb. Rs. C-274/11, C-295/11²⁵ hatte der *EuGH* eine Klage Spaniens gegen den Beschluss 2011/167 über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des Patentschutzes abgewiesen. In zwei hier anzuzeigenden, jeweils von der Großen Kammer entschiedenen Rechtssachen stand die Rechtmäßigkeit von zwei Verordnungen zur Umsetzung dieser Ermächtigung zur Debatte, dies wiederum aufgrund von Nichtigkeitsklagen Spaniens, die beide abgewiesen wurden.

In der Rs. C-146/13²⁶ ging es um die Rechtmäßigkeit der Verordnung 1257/2012 über die Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines Einheitlichen Patentschutzes²⁷, welche die materiellen Regelungen über das sog. Einheitspatent enthält. Der *Gerichtshof* weist alle Klagegründe zurück:

- Gegenstand der VO 1257/2012 sei nicht die Festlegung der Voraussetzungen für die Erteilung eines Europäischen Patents (die sich allein aus dem Europäischen Patentübereinkommen, EPÜ, ergäben), sondern vielmehr die Regelung der einheitlichen Wirkung eines zuvor vom Europäischen Patentamt, EPA, erteilten Patents, so dass die Rechtmäßigkeit der Verordnung nicht mit dem Argument in Frage gestellt werden könne, das Verfahren im Hinblick auf die Erteilung eines Patents sei nicht eingehalten worden. Damit hatte sich der *Gerichtshof* nicht zu der Frage zu äußern, ob das Beschwerdeverfahren beim EPA rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht, was zumindest vom EGMR bejaht wird.²⁸
- Die VO 1257/2012 sei zu Recht auf Art. 118 I AEUV gestützt worden. Denn ihre Zielsetzungen und ihr Inhalt liessen klar erkennen, dass sie im Gebiet der teilnehmenden Mitgliedstaaten einen einheitlichen Schutz der Rechts des geistigen Eigentums gewährleisten solle, gehe es doch gerade um ein „einheitliches Patent“ in den beteiligten Mitgliedstaaten, wie der *Gerichtshof* unter detaillierten Rückgriff auf den Inhalt der Verordnung darlegt. Dass die Verordnung nicht umfassend alle Aspekte des Rechts des

von der Unzulässigkeit der Verwendung von Beweisen, die unter Verletzung des Art. 7 GRCh erlangt wurden, ausgeht) *EuGH*, Urt. v. 17.12.2015, Rs. C-419/14, ECLI:EU:C:2015:832 – WebMindLicenses. S. darüber hinaus noch das von der Großen Kammer entschiedene Urteil des *EuGH* v. 16.7.2015, Rs. C-237/15, ECLI:EU:C:2015:474 – PPU (Tragweite der Grundrechtecharta bei der Auslegung des Beschlusses über den Europäischen Haftbefehl).

²⁵ *EuGH*, verb. Rs. C-274/11, C-295/11, ECLI:EU:C:2013:240 – Spanien u.a./Rat. Zu diesem Urteil *Epiney*, NVwZ 2014, 1059 f.

²⁶ *EuGH*, Urt. v. 5.5.2015, Rs. C-146/13, ECLI:EU:C:2015:298 – Spanien/EP und Rat.

²⁷ ABl. 2012 L 361, 1.

²⁸ *EGMR*, GRUR Int 2010, 840 – Rambus.

geistigen Eigentums vollständig und erschöpfend harmonisiert, sondern hinsichtlich des materiellen Schutzzumfangs auf nationales Recht verweist, ändere hieran nichts.

- Ein Ermessensmissbrauch – der vorliege, wenn der angefochtene Rechtsakt ausschließlich oder vorwiegend andere Zielsetzungen verfolge als die ausdrücklich genannten bzw. die nach der einschlägigen Rechtsgrundlage maßgeblichen Zwecke – sei nicht dargelegt worden.
- Ebensowenig könne eine Verletzung des Art. 291 II AEUV festgestellt werden, da die Verordnung weder der Union noch den Mitgliedstaaten eigene Durchführungsbefugnisse im Sinne dieser Bestimmung übertragen habe; diese Befugnisse ergäben sich vielmehr direkt aus dem EPÜ, sei die Verordnung doch als besonderes Übereinkommen iSv Art. 142 EPÜ einzustufen, die die bereits im EPÜ enthaltenen Befugnisse lediglich umsetze. Allerdings handle es sich bei der Festlegung der Höhe und der Verteilung der Jahresgebühren – um die es hier geht – sehr wohl um eine Durchführung des Unionsrechts im Sinne des Art. 291 I AEUV, seien diese Aspekte doch untrennbar mit der Umsetzung des einheitlichen Patentschutzes verbunden. Dieser Ansatz überrascht insofern etwas, als diese Gebühren grundsätzlich bereits im EPÜ vorgesehen sind.
- Schließlich sei auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der unmittelbaren Anwendbarkeit der Verordnung festzustellen; zwar überlasse die Verordnung den Mitgliedstaaten die Aufgabe, gewisse Durchführungs- oder Übergangsbeschlüsse zu erlassen, was jedoch durch Art. 288 AEUV nicht ausgeschlossen sei, zumal diese Befugnisse von grundlegender Bedeutung für die Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens eines einheitlichen Patents seien. Konkret ging es hier darum, dass die Geltung der Verordnung vom Inkrafttreten des Übereinkommens über ein einheitliches Patentgericht abhängig gemacht wird.

In der Rs. C-147/13²⁹ stand die Sprachenregelung im Rahmen des „Einheitspatents“ zur Debatte, die in der VO 1260/2012 formuliert wurde.³⁰ Auch hier wies der *Gerichtshof* alle Klagegründe zurück, wobei er im Wesentlichen auf parallele Erwägungen wie in der Rs. C-146/13 zurückgreift, darüber hinaus im Einzelnen darlegt, warum der Grundsatz der Rechtssicherheit nicht verletzt sei sowie auf das Prinzip der „Sprachengleichheit“ eingeht. In Bezug auf letzteres hält er insbesondere fest, dass dem Unionsrecht kein Grundsatz entnommen werden könne, wonach alles, was die Interessen eines Unionsbürgers berühre, in jedem Fall in seiner Sprache verfasst sein müsse. Vielmehr könne eine unterschiedliche Behandlung der Amtssprachen der Union durch legitime Ziele von allgemeinem Interesse gerechtfertigt werden, sofern der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eingehalten wird. Diese Voraussetzungen seien im Zusammenhang mit der Festlegung der Amtssprachen des EPA (deutsch, englisch und

²⁹ *EuGH*, Urt. v. 5.5.2015, Rs. C-147/13, ECLI:EU:C:2015:299 – Spanien/Rat.

³⁰ Vgl. VO 1260/2012 über die Umsetzung der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes im Hinblick auf die anzuwendenden Übersetzungsregelungen, ABl. 2012 L 361, 89.

französisch) gegeben, wie der *EuGH* im Einzelnen mit Bezug auf das Ziel der Sprachenregelung, den Zugang zum Patent insgesamt leichter, kostengünstiger und rechtssicherer zu gestalten, darlegt.

V. Zur Unionsrechtskonformität von EZB-Staatsanleihenkäufe

Das Urteil der Großen Kammer des *EuGH* in der Rs. C-62/14³¹ ist schon deshalb bemerkenswert, weil es auf die erste Vorlage überhaupt des Bundesverfassungsgerichts zurückgeht. Der *Gerichtshof* bejahte – nach der Zurückweisung diverser Einwände gegen die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens, dies unter Betonung der diesbezüglichen Zuständigkeiten des nationalen Gerichts und des diesem hierbei zustehenden Beurteilungsspielraums – im Ergebnis die Primärrechtskonformität des Programms. Dieses war von der EZB 2012 angekündigt, aber noch nicht umgesetzt worden und sah den massiven Ankauf von Staatsanleihen an den Sekundärmärkten vor.

- Es handle sich um eine währungspolitische Maßnahme, woran auch der Umstand, dass sie wirtschaftspolitische Auswirkungen entfalte, nichts ändere, sei doch maßgeblich auf die verfolgten Ziele abzustellen, ganz abgesehen von der großen Interdependenz zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik. Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei gewahrt, wobei der *Gerichtshof* den großen Beurteilungsspielraum der EZB betont, dies insbesondere angesichts des Umstands, dass solche ökonomische Fragen in der Regel umstritten seien und sehr komplexe Prognosen erforderten. Damit handle es sich um eine (verhältnismäßige) währungspolitische Maßnahme, die in die Zuständigkeit der EZB falle.

Der *Gerichtshof* legt in diesem Zusammenhang lediglich eine Plausibilitäts- und Kohärenzkontrolle zugrunde und vermeidet damit eine Beurteilung der ökonomischen „Richtigkeit“ der EZB-Maßnahmen. Dies überzeugt angesichts der Ausgestaltung der Kompetenzen der EZB sowie in Anbetracht der Problemstellung – bei der „richtig“ und „falsch“ wohl kaum mit rechtlichen Konzepten eruiert werden können – in jeder Beziehung.

- Das Programm verstoße auch nicht gegen das Verbot der monetären Finanzierung von Mitgliedstaaten (vgl. Art. 123 AEUV). Zwar seien auch „Umgehungsmaßnahmen“ untersagt (ein direkter Verstoß gegen Art. 123 AEUV lag unbestrittenermaßen nicht vor); eine solche sei jedoch vorliegend nicht anzunehmen, da es sich um ein „tradiertes geldpolitisches Instrument“ handle, dessen Wirkungen denjenigen eines Geschäfts auf dem Primärmarkt schon aufgrund der Ungewissheit über Zeitpunkt und Bedingungen des Ankaufs nicht gleichkämen.

³¹ *EuGH*, Urt. v. 16.6.2015, Rs. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400 – Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag.

Der *Gerichtshof* äußerte sich hingegen nicht zu der Frage, ob die sog. *ultra-vires*-Rechtsprechung des *BVerfG* – wonach das *BVerfG* nachprüfen könne, ob von den Unionsorganen ergriffene Maßnahmen durch die vertraglichen Ermächtigungen offensichtlich nicht gedeckt sind oder die Identität des Grundgesetzes beeinträchtigten³² – mit dem Unionsrecht im Einklang steht, dies obwohl diese Frage in der Vorlage angesprochen wurde. Vielmehr begnügte sich der *Gerichtshof* damit, im Einklang mit seiner ständigen Rechtsprechung auf die Bindungswirkung der Vorabentscheidungsurteile hinzuweisen. Diese Zurückhaltung ist auch vor dem verfahrensrechtlichen Hintergrund zu sehen, geht es doch im Vorabentscheidungsverfahren um die Auslegung und / oder Gültigkeit von Unionsrecht, nicht hingegen um das Vorliegen einer (potentiellen) Vertragsverletzung durch ein mitgliedstaatliches Gericht, die vielmehr Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens sein kann. In der Sache folgt aber aus der Bindungswirkung der Urteile des *EuGH*, dass die *ultra-vires*-Rechtsprechung des *BVerfG* (so sie tatsächlich einmal herangezogen würde) gerade nicht mit dem Unionsrecht vereinbar ist, hebt sie diese Bindungswirkung doch gerade aus, wenn auch nur bei (nach Ansicht des *BVerfG*) offensichtlicher Kompetenzüberschreitung der Unionsorgane. Die Zuständigkeit zur letztverbindlichen Auslegung des Unionsrechts obliegt jedoch nach den Verträgen dem *EuGH*, und diese Zuständigkeit ist Teil der durch die EU-Mitgliedschaft auf diese übertragene Hoheitsgewalt; sie verstößt auch als solche nicht gegen die Grenzen des Art. 79 III GG (es sei denn, ein Rechtsakt oder ein Urteil würden ihrerseits diese verletzen, was jedoch derzeit kaum vorstellbar erscheint).

VI. Außenbeziehungen

In der Rs. C-21/14 P³³ standen – im Zusammenhang mit der Frage nach der Gültigkeit einer Antidumping-Verordnung – grundlegende Fragen zur Wirkung des WTO-Rechts in der Unionsrechtsordnung zur Debatte. Ebenso wie in den auch im Jahr 2015 entschiedenen verb. Rs. C-401/12-C-403/12 P³⁴ und im Einklang mit seiner ständigen Rechtsprechung geht der *EuGH* davon aus, dass ein Konflikt eines Sekundärrechtsakts mit einem völkerrechtlichen Vertrag nur dann zur Nichtigkeitserklärung des ersteren führen könne, wenn erstens Art und Struktur des betreffenden Vertrags dem nicht entgegenstehen und zweitens die betreffenden völkervertraglichen Vorschriften inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind. Das WTO-

³² Diese Rechtsprechung wurde mit dem sog. Maastricht-Urteil eingeleitet und sodann insbesondere in dem sog. Lissabon-Urteil und im Honeywell/Mangold-Urteil fortgeführt, vgl. hierzu, m.w.N., *Epiney*, in: Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, 11. Aufl., 2014, 2. Kap. Rn. 82 ff.

³³ *EuGH*, Urt. v. 16.7.2015, Rs. C-21/14 P, ECLI:EU:C:2015:494 – Kommission/Rusal Armenal (Große Kammer).

³⁴ *EuGH*, verb. Rs. C-401/12-C-403/12 P, ECLI:EU:C:2015:4 – Rat u.a./Vereniging Milieudefensie und Stichting Utrecht. S. auch *EuGH*, verb. Rs. C-404/12, C-405/12 P, ECLI:EU:C:2015:5 – Rat und Kommission/Stichting Natuur en Milieu. In diesen Urteilen ging es um die sog. Aarhus-Verordnung (VO 1367/2006), die nicht an den Vorgaben der Aarhus-Konvention überprüft werden könne. Zu diesen Urteilen *Epiney*, EurUP 2016 (im Erscheinen).

Übereinkommen gehöre zu den Verträgen, die aufgrund ihrer Natur und Systematik gerade keinen Maßstab für die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Sekundärrecht bilden könnten; insoweit nimmt der *EuGH* auf seine ständige Rechtsprechung Bezug. Allerdings gebe es zwei Ausnahmen von diesem Grundsatz, erstens für den Fall, dass die Union eine bestimmte Verpflichtung umsetzen wollte, die sie im Rahmen dieser Verträge übernommen hat, zweitens für den Fall, dass die unionsrechtliche Handlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen des WTO-Abkommens verweist. Für die zuerst genannte Ausnahme reiche jedoch eine allgemeine Bezugnahme auf völkerrechtliche Verpflichtungen nicht aus; vielmehr sei es notwendig, dass sich der konkreten Unionsvorschrift entnehmen lässt, dass durch sie eine bestimmte, sich aus den WTO-Übereinkommen ergebende Verpflichtung in Unionsrecht umgesetzt werden sollte. Das Vorliegen dieser Voraussetzung verneinte der *Gerichtshof* – insofern im Gegensatz zum Gericht – im konkreten Fall (Art. 2 VII der Dumping-Grundverordnung), da das Antidumping-Übereinkommen schon keine spezifischen Regeln enthalte, so dass die auf die Antidumping-Grundverordnung gestützte Kommissionsverordnung nicht am Maßstab des WTO-Rechts geprüft werden könne.

Das Urteil dürfte die Relevanz völkervertraglicher Bestimmungen weiter reduzieren, wird doch eine „spezifische“, nicht nur „allgemeine“ Umsetzung von vornherein dann ausgeschlossen, wenn im Völkerrecht spezifische Bestimmungen gerade fehlen (wobei der Ansatz des *Gerichtshofs* insgesamt wohl in der Logik seiner bisherigen Rechtsprechung liegen dürfte). Anzumerken bleibt schließlich, dass es sich bei der vom Gerichtshof erörterten Konstellation letztlich weniger um die Prüfung am Maßstab völkerrechtlicher Bestimmungen denn um diejenige am Maßstab höherrangigen Sekundärrechts handelt, das seinerseits im Lichte des Völkerrechts ausgelegt wird.

In der Rs. C-28/12³⁵ hielt der *Gerichtshof* im Zusammenhang mit einem Beschluss des Rates betreffend ein Zusatzabkommen zu einem gemischten Abkommen (Luftverkehrsabkommen mit den USA) fest, es verstoße gegen die in Art. 218 AEUV niedergelegten Vorgaben über den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, wenn in einem einzigen Beschluss zwei Rechtsakte zusammengefasst und beschlossen werden, von denen einer (gemäß Art. 218 V AEUV) vom Rat, der andere von der Gesamtheit der Mitgliedstaaten angenommen wird, ohne dass unterschieden werden könnte, welcher Rechtsakt den Willen des Rates und welcher den Willen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringt, so dass ein und derselbe Beschluss im Rahmen eines Verfahrens erlassen wurde, das unterschiedslos zum Beschlussfassungsprozess des Rates gehörende Bestandteile und Bestandteile zwischenstaatlicher Natur enthielt. Der (überzeugende) Ansatz des *Gerichtshofs* bestätigt den zwingenden Charakter der Verfahrensvorschriften und unterstreicht die notwendige, auch verfahrensrechtliche Trennung des Handelns des Organs Rat und der Gesamtheit der Mitgliedstaaten. Er verdeutlicht aber auch die Bedeutung der Abgrenzung der Kompetenzen im Bereich der Außenbeziehungen, da der Rat nur im Rahmen der Unionskompetenzen handeln kann. Bemerkenswert ist denn auch, dass der *Gerichtshof* sich in dem Urteil nicht zu der Frage äußert, ob der Rat allein für den Erlass des angefochtenen Beschlusses zuständig gewesen wäre (wofür freilich einiges spricht, geht es doch um den unionsintern weitgehend geregelten Bereich des Luftverkehrs).³⁶

³⁵ *EuGH*, Urt. v. 28.4.2015, Rs. C-28/12, ECLI:EU:C:2015:282 – Kommission/Rat.

³⁶ S. ansonsten zu den Außenbeziehungen noch *EuGH*, Urt. v. 16.7.2015, Rs. C-612/13 P, ECLI:EU:C:2015:486 – Client Earth/Kommission: Ablehnung der Prüfung der Vereinbarkeit der VO 1049/2001 am Maßstab der sog. Aarhus-Konvention, da die einschlägigen Artikel dieses Übereinkommens nicht inhaltlich unbedingt und hinreichend präzise seien. Zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2016 (im Erscheinen).

Die Reichweite der Befugnis der Kommission zur Vertretung der Union auf völkerrechtlicher Ebene war Gegenstand der Rs. C-73/14³⁷, dies im Zusammenhang mit einer Stellungnahme, die die Kommission beim Internationalen Seegerichtshof (ISGH) bezugnehmend auf einen bei diesem hängigen Gutachtenantrag abgegeben hatte. Der *Gerichtshof* wies die gegen den entsprechenden Beschluss der Kommission gerichtete Nichtigkeitsklage des Rates ab: Art. 335 AEUV beziehe sich auch auf die Vertretung vor einem internationalen Gericht, sei die Bestimmung doch Ausdruck des allgemeinen Grundsatzes, dass die Union Rechts- und Geschäftsfähigkeit besitzt und zu diesem Zweck von der Kommission vertreten wird, so dass diese Bestimmung eine ausreichende Grundlage für die Kommission darstelle, die Union vor dem ISGH zu vertreten. Auch habe die Kommission ihre internen Befugnisse nicht überschritten, indem sie die Stellungnahme abgegeben hatte, ohne die Zustimmung des Rates einzuholen. Denn Art. 218 IX AEUV sei vorliegend nicht anwendbar, da es bei der Abgabe einer solchen Stellungnahme nicht um einen Standpunkt gehe, der „in“ einem Gremium im Hinblick auf den Erlass von Akten zur Durchführung des betreffenden Abkommens formuliert wird, sondern (lediglich) um die Formulierung eines Standpunktes „vor“ einem Gremium (dem Gericht), dem allein die Entscheidung zukomme. Auch ein Verstoß gegen Art. 16 I 2 EUV sei zu verneinen, da es in der Stellungnahme der Kommission nicht um die Festlegung einer Politik im Rahmen des betreffenden Gebiets (der Fischerei), sondern um die Auslegung der einschlägigen völkerrechtlichen Vorschriften und der Unionsvorschriften gehe, deren Präzisierung es dem ISGH ermöglichen sollen, ein fundiertes Gutachten abzugeben. Dass die Stellungnahme der Kommission ggf. zu politischen Schwierigkeiten u.a. im Verhältnis zwischen der Union und anderen Staaten führen könne, ändere nichts daran, dass es vorliegend nicht um die Festlegung einer Politik gehe, so dass dieser Aspekt unerheblich sei. Ein Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit sei auch nicht zu erkennen, da sich aus diesem Grundsatz zwar eine Konsultationspflicht der Mitgliedstaaten ergebe, der die Kommission aber nachgekommen sei; zudem habe sie die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten (und insbesondere auch ihre teilweise Uneinigkeit) auch inhaltlich berücksichtigt. Man wird aus dem Urteil – das die Stellung der Kommission auf der internationalen Ebene erheblich stärkt – allgemein schließen können, dass die Kommission immer dann auf der Grundlage des Art. 335 AEUV für die Union auf völkerrechtlicher Ebene „sprechen“ kann, wenn dem keine Vorschriften des Primärrechts entgegenstehen bzw. dem Primärrecht keine besonderen Vorgaben zu entnehmen sind (wie beim Abschluss völkerrechtlicher Abkommen).

Auch in der Rs. C-425/13³⁸ stand die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Kommission auf völkerrechtlicher Ebene in Frage, dies in Bezug auf ein Verhandlungsmandat des Rates im Bereich der Klimapolitik, in dem die Kommission zu diversen Informationen und Konsultationen sowie zur Beachtung von präzisen Verhandlungspositionen verpflichtet wird.

³⁷ *EuGH*, Urt. v. 6.10.2015, Rs. C-73/14, ECLI:EU:C:2015:663 – Rat/Kommission.

³⁸ *EuGH*, Urt. v. 16.7.2015, Rs. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483 – Kommission/Rat.

Der *Gerichtshof* prüfte diese Aspekte des Ratsbeschlusses anhand von Art. 17 I EUV, Art. 218 II, IV AEUV, wonach die Kommission in der Wahrnehmung der Vertretung der Union die Verhandlungen führt, dies jedoch nach den Verhandlungsrichtlinien des Rates; auch kann der Rat einen Sonderausschuss bestimmen; die Verhandlungen sind in diesem Fall im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen. Diese Bestimmungen stünden einer Verpflichtung der Kommission, den Rat vierteljährlich schriftlich über die Verhandlungen und jedenfalls nach jeder Verhandlungsrunde zu informieren, nicht entgegen. Denn es sei sachdienlich, dass der Rat angesichts der unterschiedlichen Befugnisse der Organe über diese Informationen verfügt, um nachvollziehen zu können, wie die Verhandlungen ablaufen, die zur Ausarbeitung eines Abkommensentwurfs dienen, der ihm dann zur Billigung vorgelegt wird. Weiter dürfe der Rat – falls er einen Sonderausschuss bestimmt – in den Verhandlungsrichtlinien Modalitäten des Verfahrens für den Informations-, Kommunikations- und Konsultationsprozess zwischen dem Sonderausschuss und der Kommission festlegen, dienten diese doch der in der Vorschrift vorgesehenen guten internen Abstimmung. Die Ausführungen des *Gerichtshofs* lassen nicht ganz klar erkennen, ob und ggf. inwieweit bei den der Kommission auferlegten Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Kommunikation und Konsultation während der Verhandlungsführung Unterschiede zwischen der Konstellation, dass ein Sonderausschuss eingesetzt wurde, und derjenigen, in der dies nicht der Fall ist, bestehen. Jedenfalls deuten die Erwägungen darauf hin, dass eine Informationspflicht in jedem Fall vorgesehen werden darf; im Übrigen dürfte der *Gerichtshof* darauf abstellen, ob die entsprechenden Pflichten der Kommission für die Wahrnehmung der Befugnisse des Rates sachdienlich sind, eine Beurteilung, die in den beiden Konstellationen durchaus unterschiedlich ausfallen kann. Klare Abgrenzungskriterien sind jedoch nicht zu erkennen. Jedenfalls – so die weiteren Ausführungen des *Gerichtshofs* – verstößt es gegen die genannten Bestimmungen, wenn der Sonderausschuss die Verhandlungspositionen des Rates im Einzelnen festlegen und vor jeder Verhandlungsrunde Verhandlungspositionen definieren darf. Denn solche Festlegungen seien verbindlicher Natur und verfolgten auch das Ziel, die Positionen für die Verhandlungsführer verbindlich vorzugeben. Dem Rat stehe es jedoch nur zu, Verhandlungsrichtlinien zu formulieren, nicht jedoch Verhandlungspositionen im Einzelnen zu bestimmen. Offen bleibt hier, wie genau Verhandlungsrichtlinien von im Einzelnen festgelegten Verhandlungspositionen abzugrenzen sind: Sicherlich geht es hier um den inhaltlichen Detaillierungsgrad, wobei darüber hinaus wohl auch die zeitliche Kadenz der Festlegung solcher Ratspositionen zu berücksichtigen ist. Interessant ist an diesem Urteil allgemein, dass der *Gerichtshof* jeweils auch auf Art. 13 II EUV hinweist, wonach jedes Organ u.a. nach den ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnissen handelt, eine Bestimmung, in der der *Gerichtshof* den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts verankert sieht. Der *Gerichtshof* schließt jeweils aus dem (nicht) vorliegenden Verstoß gegen Art. 218 II, IV AEUV auch auf das (Nicht-) Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. 13 II EUV, womit (auch hier) deutlich wird,

dass dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts neben den die Zuständigkeiten der Organe regelnden Bestimmungen keine eigenständige Bedeutung zukommt.

VII. Rechtsschutz

Zur Reichweite der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte nach Art. 267 III AEUV sowie zur Staatshaftung wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht hatte sich der *Gerichtshof* in der Rs. C-160/14³⁹ zu äußern:

- Nach Art. 267 III AEUV sind letztinstanzliche Gerichte zur Vorlage an den *EuGH* u.a. dann verpflichtet, wenn sich in einem bei ihnen anhängigen Verfahren eine Frage nach der Auslegung des Unionsrechts stellt, es sei denn (wie sich aus der ständigen Rechtsprechung ergibt), die aufgeworfene Frage ist nicht relevant, wurde bereits vom *EuGH* beantwortet oder die richtige Auslegung des Unionsrechts ist derart offenkundig, dass für vernünftige Zweifel kein Raum bleibt; bei letzterer Konstellation seien die Eigenheiten des Unionsrechts, die besonderen Schwierigkeiten bei seiner Auslegung und die Gefahr voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen zu berücksichtigen. Das bloße Vorliegen widersprechender Urteile anderer nationaler Gerichte könne dabei jedoch kein ausschlaggebendes Kriterium sein, könne das letztinstanzliche Gericht doch gleichwohl der Ansicht sein, dass eine bestimmte Auslegung ohne jeden vernünftigen Zweifel geboten ist. Jedoch sei in Fällen, in denen – wie bei der Auslegung des Begriffs „Betriebsübergang“ im Sinne der RL 2001/23 – bei einer bestimmten Auslegungsfrage in verschiedenen Mitgliedstaaten Schwierigkeiten zu verzeichnen sind, so dass die Gefahr von Divergenzen in der Rechtsprechung auf Unionsebene besteht, von einer Vorlagepflicht auszugehen. Denn hier könne gerade nicht davon ausgegangen werden, dass an einer bestimmten Auslegung kein vernünftiger Zweifel bestehen könnte.
- Falls der (möglicherweise) einen Anspruch auf Staatshaftung begründende Verstoß gegen das Unionsrecht auf einem Urteil eines letztinstanzlichen Gerichts eines Mitgliedstaats beruht, dürfe die Zulässigkeit einer Staatshaftungsklage jedenfalls dann nicht von der Aufhebung des entsprechenden Urteils abhängig gemacht werden, wenn eine solche Aufhebung in der Praxis ausgeschlossen ist. Denn eine solche Voraussetzung beeinträchtige die Effektivität des Staatshaftungsanspruchs, führe sie doch zu einer übermäßigen Erschwerung der Erlangung von Schadensersatz. Gegen diesen Ansatz könne auch nicht der Grundsatz der Rechtskraft geltend gemacht werden, denn die Anerkennung des Grundsatzes der Staatshaftung für Urteile letztinstanzlicher Gerichte stelle die Rechtskraft dieser Urteile nicht in Frage, gehe es doch um eine andere Rechtsfrage und oft auch andere Parteien, zumal das Unionsrecht die Abänderung oder

³⁹ *EuGH*, Urt. v. 9.9.2015, Rs. C-160/14, ECLI:EU:C:2015:565 – Ferreira da Silva.

Aufhebung der (möglicherweise) schadensbegründenden Gerichtsentscheidung nicht verlange. Ebenso wenig stehe der Grundsatz der Rechtssicherheit dem Ansatz des *Gerichtshofs* entgegen, da er nicht herangezogen werden könne, um ganz grundsätzlich die wirksame Anwendung eines so tragenden Prinzips des Unionsrechts wie dasjenige der Staatshaftung für Verstöße gegen das Unionsrecht auszuschließen.⁴⁰

VIII. Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane

Das Verhältnis zwischen der VO 1049/2001⁴¹ bzw. einem entsprechenden Antrag auf Informationszugang und der den Datenschutz betreffenden VO 41/2001⁴² war Gegenstand der Rs. C-615/13 P⁴³, in der es um den Zugang von Umweltschutzorganisationen zu Informationen über Sachverständige der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit ging. Streitig war insbesondere, ob sich das Zugangsrecht auch auf die Zuordnung der jeweiligen Stellungnahmen zu einzelnen Sachverständigen erstreckt. Der *Gerichtshof* bejahte – im Gegensatz zum *Gericht*, dessen Urteil⁴⁴ aufgehoben wurde – diese Frage, wobei er (insoweit ebenso wie das *Gericht*) davon ausging, dass im Fall eines Antrags auf Zugang zu personenbezogenen Daten (um solche handle es sich bei der streitigen Information) die Bestimmungen der VO 41/2001 heranzuziehen seien. Art. 8 lit. b VO 41/2001 sehe eine Übermittlung vor, wenn der Empfänger die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachweist und kein Grund zur Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten. Der *Gerichtshof* erachtete diese Voraussetzungen angesichts der Rolle der Transparenz des Verfahrens beim Erlass eines Leitfadens der Behörde (um den es ging) für gegeben, dies im Gegensatz zum *Gericht*. Insbesondere sei nicht nachgewiesen worden, dass die Verbreitung der Information in einer für die Integrität und das Privatleben der betreffenden Sachverständigen schädlichen Weise verwendet werden würden bzw. könnten. Allgemeine Erwägungen genügen in diesem Zusammenhang nicht.

⁴⁰ S. ansonsten noch *EuGH*, Urt. v. 4.6.2015, Rs. C-5/14, ECLI:EU:C:2015:354 – Kernkraftwerk Lippe-Ems: Art. 267 AEUV berechtigt bzw. verpflichtet ein nationales Gericht auch dann zur Vorlage an den *EuGH* (zur Auslegung oder Gültigkeit des Unionsrechts), wenn ein Zwischenverfahren zur Verfassungsmäßigkeit einer nationalen Vorschrift beim nationalen Verfassungsgericht anhängig ist, falls das Gericht nicht nur Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der betreffenden nationalen Vorschrift, sondern auch an ihrer Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht hegt. Damit bestätigt der *Gerichtshof* den „unbeschränkten“ Charakter des Vorlagerechts, dies letztlich im Hinblick auf die Sicherung der Wirksamkeit des Unionsrechts und der effektiven Wirkung des Art. 267 AEUV. S. sodann *EuGH*, Urt. v. 15.10.2016, Rs. C-581/14, ECLI:EU:C:2015:707 – Naderhirn (Tragweite des Vorrangs des Unionsrechts im Zusammenhang mit Art. 267 AEUV, womit der *Gerichtshof* im Wesentlichen an *EuGH*, Rs. C-396/09, ECLI:EU:C:2011:671 – Interedil; *EuGH*, Rs. C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195 – A) anknüpft. Zur Verhängung eines Pauschalbetrags und eines Zwangsgelds wegen Nichtdurchführung eines Urteils des *Gerichtshofs* betreffend die Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem AEUV und die Pflicht zur Rückforderung der Beihilfen (was nicht bzw. nicht genügend geschehen war), *EuGH*, Urt. v. 17.9.2015, Rs. C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611 – Kommission/Italien. Zur Unzulässigkeit einer Nichtigkeitsklage Einzelner gegen den sog. OMT-Beschluss mangels unmittelbarer Betroffenheit *EuGH*, Urt. v. 29.4.2015, Rs. C-64/14 P, ECLI:EU:C:2015:300 – von Storch; zu den Kriterien der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit im Sinn des Art. 263 IV AEUV *EuGH*, Urt. v. 28.4.2015, Rs. C-456/13 P, ECLI:EU:C:2015:284 – T & L Sugars Ltd. Nach *EuGH*, Urt. v. 21.4.2015, Rs. C-630/13 P, ECLI:EU:C:2015:267 – Anbouba, kann auch ein Bündel von (stichhaltigen) Indizien ausreichen und dem Begründungsgebot genügen, um gegen eine Person restriktive Maßnahmen (wie das Einfrieren von Geldern) zu verhängen. In *EuG*, Urt. v. 16.12.2015, Rs. C-521/14, ECLI:EU:T:2015:976 – Schweden/Kommission, erachtete das *Gericht* eine Untätigkeitsklage Schwedens für begründet, da die Kommission ihrer in der sog. Biozid-Verordnung (VO 528/2012) verankerten Pflicht zum Erlass eines delegierten Rechtsakts, der wissenschaftliche Kriterien zur Bestimmung hormonell (endoktrin) schädigender Eigenschaften festlegt, nicht nachgekommen sei.

⁴¹ VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, 43.

⁴² VO 41/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. 2001 L 8, 1.

⁴³ *EuGH*, Urt. v. 16.7.2015, Rs. C-615/13 P, ECLI:EU:C:2015:489 – Client Earth.

⁴⁴ Vgl. *EuG*, Rs. T-214/11, ECLI:EU:T:2013:483 – Client Earth.

Das Urteil ist von großer grundsätzlicher Bedeutung, denn es impliziert, dass Sachverständigentätigkeiten im Rahmen von Gesetzgebungsvorhaben oder auch sonstigen behördlichen Tätigkeiten nicht grundsätzlich aus datenschutzrechtlichen Gründen geheim gehalten werden können, ein Ansatz, der angesichts der Bedeutung solcher Tätigkeiten in jeder Beziehung überzeugt (den Klägern in dem Verfahren ging es denn auch genau darum zu eruieren, ob die Mehrzahl der Sachverständigen mit gewissen Lobbies liiert waren und ihre Stellungnahmen entsprechend ausfielen).⁴⁵

IX. „Europäisches Verwaltungsrecht“

In der Rs. C- 69/14 (Große Kammer)⁴⁶ ging es um die rechtswidrige Erhebung einer Umweltsteuer (Unvereinbarkeit mit Art. 110 AEUV), die in Rumänien in einem zivilrechtlichen Verfahren rechtskräftig bestätigt worden war. Der *Gerichtshof* verneinte unter Bezugnahme auf die große Rolle der Rechtskraft – die letztlich dem Rechtsfrieden und der Rechtssicherheit dienen – eine Pflicht zur Wiederaufnahme des Verfahrens, selbst unter Bedingungen wie denjenigen des Ausgangsverfahrens (die Rechtswidrigkeit der Steuer wurde vom *EuGH* erst nach dem Erlangen der Rechtskraft des nationalen Urteils festgestellt, und im Rahmen von verwaltungsgerichtlichen Verfahren besteht im Gegensatz zu Zivilverfahren eine Pflicht zur Wiederaufnahme in einer solchen Konstellation). Denn der Grundsatz der Äquivalenz beziehe sich nur auf die Gleichbehandlung von rein innerstaatlichen Sachverhalten und solchen mit Bezug zum Unionsrecht (nicht jedoch auf die Gleichbehandlung nationaler Verfahrenskategorien), und der Grundsatz der Effektivität verlange angesichts der großen Bedeutung des Grundsatzes der Rechtskraft nicht, dass ein nationales Rechtsprechungsorgan eine in Rechtskraft erwachsene Entscheidung nach einer späteren Auslegung einer einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmung durch den *EuGH* grundsätzlich rückgängig zu machen hat, um dieser Auslegung Rechnung zu tragen.

Der *EuGH* geht nicht darauf ein, ob dieser Ansatz auch dann gilt, wenn die rechtskräftige Entscheidung unter Verstoß gegen die Vorlagepflicht nach Art. 267 III AEUV erging. Man wird diese Frage bejahen können: Denn soweit der *Gerichtshof* eine weitergehende Pflicht zur Wiederaufnahme des Verfahrens annimmt (so in der Rs. C-453/00⁴⁷), war dies davon abhängig, dass das mitgliedstaatliche Recht eine solche Befugnis grundsätzlich vorsieht. Im Gegenschluss wird man hieraus folgern können, dass dies andernfalls eben nicht geboten ist. M.a.W. verlangt

⁴⁵ S. ansonsten in Bezug auf die VO 1049/2001 noch folgende Urteile des *Gerichts*: *EuG*, Urt. v. 27.2.2015, Rs. T-188/12, ECLI:EU:T:2015:124 – Breyer (Zugang zu im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens der Kommission übermittelten Schriftsätzen eines Mitgliedstaates); *EuG*, Urt. v. 4.6.2015, Rs. T-376/13, ECLI:EU:T:2015:361 – Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein (Zugang zu Verträgen der EZB mit Griechenland); *EuG*, Urt. v. 7.7.2015, Rs. T-677/13, ECLI:EU:T:2015:473 – AXA Versicherung/Kommission (Zugang zu Wettbewerbsverfahren betreffenden Dokumenten); aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs *EuGH*, Urt. v. 16.7.2015, Rs. C-612/13 P – Client Earth/Kommission: Die allgemeine Vermutung der Beeinträchtigung von Untersuchungstätigkeiten greife bei Studien zur Vereinbarkeit mitgliedstaatlicher Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht erst ab der Einleitung eines Vorverfahrens nach Art. 258 AEUV (zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2016, 2 (7 f.)).

⁴⁶ *EuGH*, Urt. v. 6.10.2015, Rs. C-69/14, ECLI:EU:C:2015:662 – Tarsia.

⁴⁷ *EuGH*, Rs. C-453/00, ECLI:EU:C:2004:17 – Kühne & Heitz.

es das Unionsrecht gerade nicht, dass eine Verletzung der Vorlagepflicht die Möglichkeit der Aufhebung einer rechtskräftig ergangenen Entscheidung nach sich zieht. Hinzuweisen ist allerdings noch auf die Möglichkeit, den unionsrechtlich begründeten Staatshaftungsanspruch geltend zu machen, wobei hier vom *EuGH* nach wie vor noch nicht geklärt ist, ob auch eine Verletzung der Vorlagepflicht eine für die Begründetheit des Staatshaftungsanspruchs notwendige hinreichend qualifizierte Verletzung einer den Schutz des Einzelnen bezweckenden unionsrechtlichen Vorschrift darstellen kann.⁴⁸

Die Vereinbarkeit einer nationalen Vorschrift (hier § 322 ZPO) betreffend die Rechtskraft mit dem Unionsrecht stand auch in der Rs. C-505/14⁴⁹ zur Debatte, dies im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen. Dieses Rechtsgebiet weist insofern Besonderheiten auf, als ausschließlich die Kommission für die Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt zuständig ist. Wenn nun eine nationale Vorschrift – wie § 322 ZPO – so ausgelegt wird, dass ein nationales Gericht die Verträge, die Gegenstand eines bei ihm anhängigen Rechtsstreits sind, im Gefolge der Rechtskraft eines Urteils eines anderen Gerichts auch dann als maßgeblich ansehen muss, wenn dieses Gericht die Frage, ob mit diesen Verträgen eine staatliche Beihilfe verbunden ist, nicht geprüft hat, so beeinträchtigt dies die Effektivität der unionsrechtlichen Vorgaben. Denn die nationalen Gerichte müssten sämtliche Konsequenzen aus einem Verstoß gegen die beihilferechtlichen Vorschriften ziehen können, so auch den Erlass geeigneter Maßnahmen zur Beseitigung der Rechtswidrigkeit der Durchführung der Beihilfen.

Auch dieses Urteil bestätigt – entgegen dem ersten Anschein – die Bedeutung des Grundsatzes der Rechtskraft, wird dieser Grundsatz doch ausdrücklich anerkannt und seine Bedeutung hervorgehoben, indem betont wird, das Unionsrecht gebiete es gerade nicht in jedem Fall, von der Anwendung innerstaatlicher Verfahrensvorschriften, aufgrund derer eine Entscheidung Rechtskraft erlangt, abzusehen. Dies gilt selbst dann, wenn dadurch ein durch die fragliche Entscheidung eingetretener Verstoß gegen das Unionsrecht beseitigt werden könnte. M.a.W. vermag allein eine gewisse „Einbuße“ an Effektivität des Unionsrechts noch nicht die Nichtanwendung nationaler Verfahrensvorschriften in Bezug auf die Rechtskraft zu begründen. Allerdings setzt sich nach der überzeugenden Ansicht des *Gerichtshofs* das Anliegen der Effektivität dann durch, wenn die betreffende nationale Vorschrift es quasi systemisch verunmöglicht, bestimmte unionsrechtlichen Vorgaben anzuwenden, wobei der *Gerichtshof* hier wohl auch das „Monopol“ der Kommission für die Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt berücksichtigte. Im Übrigen ist auch auf die Besonderheit der Konstellation hinzuweisen, zöge eine strikte Auslegung des § 322 ZPO (der *EuGH* weist in diesem Zusammenhang noch auf den Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung hin) doch die Konsequenz nach sich, dass es möglich wäre, in einem separaten Verfahren – in dem

⁴⁸ S. ansonsten noch *EuGH*, Urt. v. 3.9.2015, Rs. C-89/14, ECLI:EU:C:2015:937 – A2A SpA: Der Grundsatz der Rechtssicherheit stehe einer rückwirkenden Anwendung einer Verordnung, also einer Anwendung auf einen vor ihrem Inkrafttreten abgeschlossenen Sachverhalt, grundsätzlich entgegen; allerdings könne sie auch Wirkungen für unter dem alten Recht entstandene Sachverhalte zeitigen.

⁴⁹ *EuGH*, Urt. v. 11.11.2015, Rs. C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742 – Klausner Holz.

es gerade nicht um das Vorliegen einer unionsrechtswidrigen Beihilfe geht – die Gültigkeit von Verträgen feststellen zu lassen, ohne dass die Vereinbarkeit mit Art. 107 AEUV geprüft werden könnte. Deutlich wird damit, dass es jeweils um eine Abwägung zwischen dem Anliegen der Rechtssicherheit (und dem sog. Grundsatz der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten) und der Effektivität des Unionsrechts geht, eine Abwägung, die vorliegend klar zugunsten letzterer ausfallen musste, hätte ansonsten doch die Maßgeblichkeit der Beihilfevorschriften in den erfassten Konstellationen zur Disposition gestanden. Nicht ganz klar wird aus dem Urteil, ob diese unionsrechtlich gebotene Durchbrechung der Rechtskraft auch dann zum Zuge kommt, wenn die Beihilferegeln Gegenstand eines ersten Urteils sind, aber – aus welchen Gründen auch immer – keine Vorlage an den *EuGH* erfolgte. Man wird diese Frage angesichts der klaren prozessualen Regelung in Art. 108 AEUV wohl bejahen können. Hingegen dürfte es angesichts der auch vom *EuGH* betonten Bedeutung des Grundsatzes der Rechtskraft und damit der Rechtssicherheit zu weit gehen, eine derartige Pflicht zur Durchbrechung der Rechtskraft auf jede fehlerhafte Anwendung bzw. Auslegung des Unionsrechts zu erstrecken, wofür auch das soeben angezeigte Urteil in der C-69/14 spricht. Das Beihilfenrecht ist insofern – wohl aufgrund der spezifischen Verfahrensregeln und der diesbezüglichen Kompetenzen der Kommission – eher eine Ausnahme.⁵⁰

Nach Art. 4 Abs. 1 RL 2008/104 (Leiharbeit)⁵¹ sind Verbote oder Einschränkungen des Einsatzes von Leiharbeit nur aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt, und die Mitgliedstaaten haben nach Art. 4 Abs. 2 RL 2008/104 die Einschränkungen oder Verbote des Einsatzes von Leiharbeit hierauf zu überprüfen. In der Rs. C-533/13⁵² legte der *Gerichtshof* Art. 4 I RL 2008/104 dahingehend aus, dass er nur an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gerichtet sei (die die Überprüfung durchzuführen haben), so dass er die nationalen Gerichte nicht verpflichte, nationale Bestimmungen unangewendet zu lassen, die Verbote oder Einschränkungen der Leiharbeit enthalten, jedoch nicht aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind. Denn diese Bestimmung lege lediglich den Rahmen fest, in dem sich die diesbezügliche Tätigkeit der Mitgliedstaaten abspielen darf, stehe es diesen doch frei, nicht gerechtfertigte Verbote oder Verstöße entweder aufzuheben oder anzupassen.

Das Urteil überrascht: Auch wenn der vom *Gerichtshof* hervorgehobene Spielraum zweifellos vorhanden ist, impliziert der Ansatz des *EuGH* doch, dass auf diese Weise mit dem Unionsrecht unvereinbare Beschränkungen der Leiharbeit anzuwenden sind, womit die Reichweite des Vorrangs des Unionsrechts in Frage gestellt werden könnte. Im Übrigen geht der *Gerichtshof* mit keinem Wort auf den Umstand ein, dass sich im Rahmen der Grundfreiheiten (und letztlich dient ja die RL 2008/104 auch der effektiven Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit) parallele Fragen stellen, die jedoch grundsätzlich anders gelöst werden, da im Falle der

⁵⁰ S. ansonsten noch *EuGH*, Urt. v. 9.7.2015, Rs. C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458 – Kommission/Frankreich: Nur eine „absolute Unmöglichkeit“ der Rückforderung gegen Unionsrecht verstoßender staatlicher Beihilfen könne die Rückforderungspflicht entfallen lassen; drohende soziale Unruhen könnten keinesfalls eine solche objektive Unmöglichkeit begründen, da die Mitgliedstaaten eben die sich in diesem Zusammenhang als notwendig erweisenden Maßnahmen zu ergreifen hätten. In *EuGH*, Urt. v. 12.2.2015, Rs. C-37/14, ECLI:EU:C:2015:90 – Kommission/Frankreich, stellte der *EuGH* einen Verstoß Frankreichs gegen das Unionsrecht fest, da es eine mit dem Unionsrecht unvereinbare staatliche Beihilfe nicht zurückgefordert habe; der *Gerichtshof* hebt auch hier hervor, dass der einzige Grund, den ein Mitgliedstaat dafür anführen könne, eine solche Beihilfe nicht zurückzufordern, die absolute Unmöglichkeit der Rückforderung sei; juristische, politische oder praktische Schwierigkeiten bei der Rückforderung (wie etwa die Notwendigkeit, die individuelle Situation jedes betroffenen Unternehmens zu eruieren) reichten hierfür nicht aus. In *EuGH*, Urt. v. 10.9.2015, Rs. C-408/14, ECLI:EU:C:2015:591 – Wojciechowski, präzisierte der *Gerichtshof* die Tragweite der Pflicht der Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 4 III EUV im Zusammenhang mit der Berechnung der Rentenansprüche.

⁵¹ RL 2008/14 über Leiharbeit, ABl. 2008 L 327, 9.

⁵² *EuGH*, Urt. v. 17.3.2015, Rs. C-533/13, ECLI:EU:C:2015:173 – AKT ry (Große Kammer).

Unvereinbarkeit einer nationalen Regelung, die eine Beschränkung einer Grundfreiheit nach sich zieht, mit dem Unionsrecht diese nationale Regelung außer Anwendung zu lassen ist; die mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielräume bestehen hier aber auch. Die Gründe für diese unterschiedliche rechtliche Behandlung im Rahmen des Sekundärrechts (das die Vorgaben des Primärrechts nicht aushebeln darf und im Übrigen primärrechtskonform auszulegen ist), erschließen sich zumindest nicht auf den ersten Blick. Festzuhalten bleibt, dass der Ansatz des *EuGH* zu einer gewissen Einschränkung der Tragweite des Vorrangs des Unionsrechts führt, dies in einer binnenmarktrelevanten Situation.

Nach Art. 325 AEUV sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, rechtswidrige Handlungen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, mit abschreckenden und wirksamen Maßnahmen zu bekämpfen. Sieht nun eine Bestimmung des nationalen Rechts für entsprechende Handlungen eine Verjährungsfrist vor, so ist dies zwar grundsätzlich zulässig; allerdings darf – wie der *Gerichtshof* in der Rs. C-105/14 (Große Kammer)⁵³ festhielt – eine solche Verjährung oder Unterbrechung der Verjährung nicht zur Folge haben, dass in einer beträchtlichen Anzahl von Fällen Taten, die einen schweren Betrug gegen die finanziellen Interessen der Union begründen, nicht geahndet werden können, weil sie im Allgemeinen verjährt sind, bevor die vom Gesetz vorgesehene strafrechtliche Sanktion durch eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung verhängt werden kann. Denn diesfalls gebe es gerade keine wirksame und abschreckende Sanktion. Aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts seien bei Vorliegen dieser Voraussetzungen die einschlägigen mitgliedstaatlichen Verjährungsvorschriften unangewendet zu lassen. Zwar seien bei der Anwendung der Sanktionsbestimmungen die Vorgaben der Grundrechtecharta anzuwenden; jedoch würde bei einer bloßen Nichtanwendung von Verjährungsvorschriften Art. 49 GRCh nicht verletzt, da hiermit weder eine Verurteilung für ein Verhalten, das im Zeitpunkt der Begehung nicht strafbar war, noch die Anwendung einer Sanktion, die zu diesem Zeitpunkt nicht vorgesehen war, einhergehe.

Nicht zu verkennen ist in diesem Zusammenhang freilich, dass es aus rechtsstaatlicher Sicht nicht ganz unproblematisch ist, eine klar gesetzlich vorgesehene Verjährungsregelung nicht anzuwenden, gehört doch auch diese zu den Voraussetzungen für eine Strafbarkeit. Hinzu kommt, dass die Frage, ob Verjährungsregelungen die Effektivität der Sanktionen beeinträchtigen, in aller Regel nicht einfach zu beantworten ist. Auf der anderen Seite ist dem *Gerichtshof* selbstredend zuzustimmen, wenn er festhält, dass solche prozessualen Regelungen die Wirksamkeit der Sanktionen nicht in Frage stellen dürfen, und die Außerachtlassung solcher Vorschriften stellt zweifellos eine logische Folge des Vorrangs des Unionsrechts dar. Die Konstellation zeigt das Spannungsfeld auf, wenn der Vorrang des Unionsrechts zur Nichtanwendung von Vorschriften führt, die Rechte Einzelner betreffen, wobei hier aber immer die Unionsgrundrechte zu beachten sind.

⁵³ *EuGH*, Urt. v. 8.9.2015, Rs. C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555 – Taricco u.a.